

Copie

Délivrée à: tribunal du travail de Bruxelles

art. Autres

Exempt du droit de greffe - art. 280,2° C.Enr.

Expédition

Numéro du répertoire
2018/1164
Date du prononcé
26 avril 2018
Numéro du rôle
2016/AB/1139

Délivrée à
le
€
JGR

Cour du travail de Bruxelles

huitième chambre

Arrêt

COVER 01-00001137815-0001-0012-01-01-1



SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage

Arrêt contradictoire

Définitif

Notification par pli judiciaire (art. 580, 2^e C.J.)

1. M

partie appelante, représentée par son père, M M , porteur d eprocuration.

contre

1. ONEM, dont le siège social est établi à 1000 BRUXELLES, Boulevard de l'Empereur, 7,
partie intimée,
représentée par Maître TITI S. loco Maître LECLERCQ Michel, avocat à BRUXELLES.

★

★ ★

La Cour du travail, après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

La présente décision applique notamment les dispositions suivantes :

- la loi du 15 Juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire, et notamment l'article 24.
- le Code judiciaire,

Vu produites en forme régulière les pièces de la procédure légalement requises;

Vu le Jugement du 21 octobre 2016 et sa notification, le 28 octobre 2016,

Vu la requête d'appel du 12 décembre 2016,

Vu l'ordonnance du 23 février 2017 fixant les délais de procédure sur pied de l'article 747, § 2, du Code judiciaire,

Vu les conclusions des parties,

PAGE 01-00001137A15-0002-0012-01-01-4



Les parties ont comparu à l'audience publique du 22 mars 2018. Monsieur Henri FUNCK, Substitut général, a été entendu en son avis oral auquel il n'a pas été répliqué.

LES FAITS ET LA PROCÉDURE

1.

Madame M , de nationalité française est arrivée en Belgique avec sa mère en 2004 pour y rejoindre son père, qui travaillait pour la Commission européenne. Depuis le 2 janvier 2013, elle bénéficie des allocations de chômage au taux isolé. Elle était domiciliée depuis 2011 à l'adresse à 1000 Bruxelles.

Le 18 juillet 2013, elle a fait une déclaration modificative de sa situation personnelle et familiale auprès de son organisme de paiement. Elle a déclaré avoir changé d'adresse à partir du 15 juillet 2013 et résider dorénavant à Saint-Gilles, . Elle n'a toutefois pas fait à ce moment une démarche pour changer son domicile. À partir du mois d'avril 2014, elle travaille en France et y habite.

2.

Lors d'une consultation du registre la population, l'ONEm a constaté que madame M avait été radiée de son adresse, à partir du 20 novembre 2013, et n'avait plus de domicile en Belgique. Après avoir entendu madame M et après un important échange de courrier (repris dans le premier jugement auquel la cour se réfère), l'ONEm a, par décision du 18 mars 2015, exclu madame M en application de l'article 66 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage, du bénéfice des allocations à partir du 20 novembre 2013, avec l'obligation de restituer les allocations perçues indûment depuis cette date. En plus madame M a été exclue du droit aux allocations à partir du 23 mars 2015 pendant une période de 3 semaines pour avoir omis de faire une déclaration requise.

3.

Ultérieurement l'ONEm a entamé une deuxième enquête sur la situation familiale de madame M depuis le 15 juillet 2013. Par décision du 23 septembre 2015, madame M a été exclue du droit aux allocations comme travailleur isolé du 1^{er} juillet 2013 au 19 novembre 2013, avec l'obligation de restituer la différence entre l'allocation statut d'isolé et l'allocation statut de cohabitant. En plus elle a subi une nouvelle sanction d'exclusion du droit aux allocations pour une période de 4 semaines. D'après la décision, il résulte du courrier de madame M du 3 mai 2015, ainsi que de l'attestation établie par ces parents le 1^{er} février 2014, qu'en réalité elle avait vécu avec ses parents à partir du 1^{er} juillet 2013.

4.

Par requête du 18 juin 2015, madame M a contesté la première décision du 18 mars 2015 devant le tribunal du travail francophone de Bruxelles.



Par requête du 7 décembre 2015, elle a contesté devant le même tribunal la 2^e décision du 23 septembre 2015.

Par jugement du 21 octobre 2016, notifié par pli judiciaire du 28 octobre 2016, le tribunal du travail a joint les deux recours, mais les a déclarés tous les deux non fondés.

Par requête du 12 décembre 2016, madame M a interjeté appel de ce jugement.

LA RECEVABILITÉ

L'appel a été introduit dans les formes et les délais légaux, compte tenu du fait que madame M réside en France. Dès lors, il est recevable.

DISCUSSION

La première décision contestée : la résidence effective en Belgique à partir du 20 novembre 2013.

1.

Le premier juge a rappelé que pour pouvoir bénéficier des allocations de chômage en Belgique le chômeur doit avoir sa résidence principale et effective en Belgique. Par résidence principale, il y a lieu d'entendre le lieu d'inscription au registre la population censée correspondre à la résidence effective. À défaut d'inscription au registre la population il appartient au chômeur de prouver qu'il résidait effectivement et principalement en Belgique. Le premier juge a constaté que madame M n'apportait aucun élément concret pour établir sa résidence principale durant la période visée par la première décision.

2.

En ce qui concerne la problématique de la résidence effective en Belgique madame M avance dans ses conclusions d'appel 3 arguments:

- (1) Violation de l'article 11, point b) du Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne. En vertu de ces dispositions, les fonctionnaires et autres agents de l'union ne sont pas soumis (non plus que leurs conjoints et les membres de leur famille vivant à leur charge) aux dispositions limitant l'immigration et aux formalités d'enregistrement des étrangers. Son statut impliquait qu'elle ne devait pas être inscrite sur ce registre et, ne devant pas être inscrite, elle ne pouvait en être radiée. La commune aurait fait une mauvaise interprétation d'une attestation délivrée par la Commission européenne par laquelle une carte d'identité spéciale avait été retirée.
- (2) Violation du principe de bonne administration par la commune de Saint-Gilles et omission de l'ONEm. D'après madame M la commune de Saint-Gilles aurait



manqué de faire diligence pour la faire inscrire à sa nouvelle adresse. Il ne pourrait lui être reproché de n'avoir fait la demande officielle que le 18 février 2014.

- (3) Renversement de la charge de la preuve. Madame N a remis à l'ONEm tous les documents nécessaires à fin de pouvoir bénéficier des allocations de chômage et les allocations lui ont été accordées. Si l'ONEm avait des doutes sur le fait qu'elle n'avait plus de résidence en Belgique, il aurait dû effectuer une inspection à son adresse en temps utile.

L'ONEm demande la confirmation du premier jugement et se réfère aux développements de ce jugement.

3.

En vertu de l'article 66 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage, le chômeur doit, pour pouvoir bénéficier des allocations, avoir sa résidence principale en Belgique. En outre il doit résider effectivement en Belgique.

En vertu de l'article 27, 12° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, il faut entendre pour l'application de cet arrêté par « résidence principale » la résidence au sens de l'article 3 de la loi du 9 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité (et portant modification de la loi du 8 août 1983 organisant le registre national des personnes physiques). En vertu de l'article 3 de cette loi, la résidence principale est, soit le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage composé de plusieurs personnes, unies ou non par des liens de parenté, soit le lieu où vit habituellement une personne isolée. Le Roi peut toutefois fixer les règles complémentaires, permettant de déterminer la résidence principale (et l'adresse de référence). En vertu de l'article 16 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, la détermination de la résidence principale se fonde sur une situation de fait, c'est-à-dire la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année.

Si l'inscription au registre de la population est un moyen pour prouver la résidence principale en Belgique, aucune disposition légale ne permet de déduire de l'article 66 une présomption selon laquelle la personne, qui a été radiée d'office du registre la population, n'habite plus en Belgique.

En absence d'inscription, il appartient toutefois au chômeur d'établir sa résidence effective sur le territoire belge.

4.

L'article 66 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 s'applique à toute personne qui sollicite des allocations de chômage en Belgique.

Le Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, invoqué par madame M , prévoit uniquement que les fonctionnaires de l'Union européenne, ainsi que



certaines membres de leur famille, ne sont pas soumis aux dispositions limitant l'immigration et aux formalités d'enregistrement des étrangers. Il n'implique pas que ses fonctionnaires ou le membre de leurs familles n'ont pas l'obligation de s'inscrire au registre de la population (au lieu du registre des étrangers), ce que madame M a d'ailleurs fait le 31 août 2011, quand elle a quitté le domicile de ses parents. Il résulte des pièces communiquées par l'ONEm (pièce 26 à 30 du dossier administratif) que madame M et son père étaient parfaitement informés de cette obligation. L'article 11 du protocole ne s'applique d'ailleurs qu'aux membres de la famille du fonctionnaire « vivant à leur charge » ce qui n'était pas la situation de madame M.

Si le document délivré le 8 novembre 2013 par la Commission européenne et la lettre consécutive du Service public des Affaires étrangères ne devaient peut-être pas aboutir à une radiation pure et simple du registre la population (mais uniquement de la mention du statut privilégié), il est certain que madame M avait abandonné l'adresse à laquelle elle avait été inscrite () depuis le mois de juillet 2013, sans qu'elle eût entrepris à cette date une démarche quelconque pour se faire inscrire au registre la population à Saint-Gilles. Contrairement à ce qu'elle affirme, il n'y a aucune preuve selon laquelle elle s'est adressée à la commune antérieurement au 18 février 2014, alors que l'attestation de Commission européenne du 8 novembre 2013 mentionnait que l'attestation était délivrée afin de lui permettre d'obtenir un enregistrement permanent à Saint-Gilles.

Madame M n'avait donc pas de domicile officiel en Belgique.

5.

À tort madame M invoque une violation du principe de bonne administration dans le chef de la commune de Saint-Gilles. Madame M n'établit pas quand elle s'est présentée pour la première fois la commune. Il y a uniquement le document de réception de la demande délivrée le 18 février 2014. Il n'est pas établi non plus que la police communale n'ait fait aucune démarche pour constater la présence effective de madame M au domicile renseigné. Il se peut parfaitement que la police se soit présentée, mais n'ait pas pu constater la présence de madame M à ce moment. En tout état de cause, même si la commune avait tardé à vérifier la présence effective de madame M à l'adresse qu'elle avait mentionnée, cela n'empêche que c'est madame M qui est restée en défaut jusqu'au 18 février 2014 pour faire les formalités pour obtenir un nouveau domicile.

6.

L'ONEm n'a aucune obligation, à la réception du document C1 de modification du domicile, de procéder à une vérification sur place. Il peut faire cette vérification ultérieurement en consultant les registres de la population pour voir si effectivement pendant la période qu'il bénéficiait des allocations, le chômeur a bien respecté l'obligation qui lui était imposée par l'article 66 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.



7.

C'est donc à juste titre que le premier juge a considéré qu'il appartenait à madame M d'établir sa résidence principale en Belgique durant la période litigieuse. Ni devant le premier juge ni devant la cour, madame M ne s'est donné la peine d'apporter la preuve qui lui incombait. Dans plusieurs courriers l'ONEm lui avait signalé comment elle pouvait établir sa présence en Belgique en produisant par exemple ses extraits bancaires, des visites de médecins, etc. Il résulte du premier jugement que l'affaire a été remise à fin de donner une dernière possibilité à madame M pour qu'elle apporte la preuve de sa présence effective en Belgique. Madame M n'a pas réservé une suite favorable à cette possibilité qui lui avait été offerte.

Devant la cour elle ne produit à nouveau aucun document, se cantonnant dans une argumentation juridique afin d'éviter une vérification en fait de sa situation. En outre des documents suggérés par l'ONEm et par le tribunal, elle aurait pu apporter des témoignages de sa présence en Belgique. Puisqu'elle habitait dans un immeuble à appartements, dans lequel ses parents habitaient depuis longtemps (et dans lequel elle avait habité avec ses parents jusque 2011), on s'imagine mal que personne n'aurait pu attester avoir vu régulièrement madame M à son appartement.

8.

Le jugement dont appel doit par conséquent être confirmé.

La 2^e décision contestée : la situation familiale de madame M du 1^{er} juillet 2013 au 20 novembre 2013.

9.

En ce qui concerne la 2^e décision, le tribunal a considéré que l'ONEm disposait d'indices sérieux selon lesquelles la déclaration de madame M - qu'elle vivait seul à l'adresse rue , adresse à laquelle vivaient également ses parents -, ne correspondait pas à la réalité et qu'il lui appartenait d'établir sa situation de personne isolée. Ici également madame M serait restée en défaut d'apporter les preuves nécessaires de sa situation familiale.

10.

D'après madame M l'ONEm et le premier juge auraient renversé à tort la charge de la preuve. Quand elle a déménagé au courant du mois de juillet pour aller habiter dans un appartement, appartenant à ses parents, elle en a informé immédiatement son organisme de paiement. Ainsi l'ONEm était parfaitement au courant de la situation; et s'il avait des doutes, il pouvait procéder à une enquête pour vérifier si les indemnités accordées étaient correctes. En l'occurrence l'ONEm a attendu un an pour demander une preuve qui, à ce moment, ne pouvait plus être fournie.



En agissant comme il l'a fait l'ONEm a également méconnu le principe de bonne administration qui comprend le droit à la sécurité juridique et de confiance légitime. Elle ne pouvait nullement anticiper le fait que, après avoir octroyé des allocations, l'ONEm adopterait une décision de récupération et lui demanderait de présenter des preuves qui n'existaient plus.

Finalement l'attitude adoptée porterait atteinte au principe de la libre circulation des travailleurs. Elle a de bonne foi élargi sa recherche d'emploi à la France quand elle s'est retrouvée au chômage et s'est trouvée sanctionnée par ce comportement. La manière de procéder de l'ONEm constitue un frein à la mobilité des travailleurs résidant en Belgique. Si, de manière théorique, l'ONEm lui avait fait savoir en temps utile que, en raison de recherche de travail qu'elle faisait en France elle devait s'inscrire comme demandeur d'emploi en France et y faire valoir son droit aux prestations de chômage, elle aurait été en mesure de le faire. Elle ne pouvait plus le faire après 11 mois.

11.

L'article 110 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 détermine, pour fixer le montant de l'allocation journalière trois catégories de chômeurs. Il s'agit du travailleur ayant charge de famille (§1), le travailleur isolé (§2) et le travailleur cohabitant (§3). Est considéré comme travailleur isolé le travailleur qui habite seul, à l'exception du travailleur qui est visé par les dispositions spécifiques du § 1, 3° à 6°. Est considéré comme travailleur cohabitant le travailleur qui n'est pas un travailleur ayant charge de famille, ou un travailleur isolé.

En vertu de l'article 110 § 4, le travailleur ayant charge de famille et le travailleur isolé doivent rapporter la preuve de la composition de leur ménage au moyen d'un document dont la teneur et le modèle sont déterminés par le comité de gestion.

La Cour de cassation déduit de cette dernière disposition, et de l'économie de l'article 110 en sa totalité, que c'est au travailleur isolé (ou le travailleur ayant charge de famille) à établir la qualité qu'il réclame (Cass. 14.09.1998, J.T.T., 1998, 441 ; Cass. 14.09.1988, J.T.T. 1998, 443 ; Cass. 14.03.2005, J.T.T. 2005,221).

La cour se rallie à cette interprétation sous la seule réserve que, s'agissant pour le chômeur cohabitant de la preuve d'un fait négatif, cette preuve ne doit pas être apportée avec la même rigueur que celle d'un fait positif (CT Brux.28.01.2010, Inédit. R.G. 2008/AB/50.598 ; voir dans le même sens, avec des références complémentaires, J.F. Funck « La situation familiale du chômeur : ses effets sur le droit aux allocations et sur leur montant », dans J.F. Neven et St. Gilson, éd. « La réglementation du chômage : 20 ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, p.223).

C'est l'article 59 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage qui donne une définition de la notion de cohabitation (notion d'ailleurs identique à celle d'application en matière de revenu



d'intégration sociale) : « le fait, pour deux ou plusieurs personnes, de vivre ensemble sous le même toit, et de régler principalement en commun les questions ménagères ».

Cette disposition contient deux critères cumulatifs: l'habitation sous le même toit et le fait de régler en commun les questions ménagères, et ce principalement. Le seul fait d'habiter sous le même toit ne suffit pas pour pouvoir parler d'une cohabitation.

12.

L'ONEm n'a pas l'obligation, ni la possibilité matérielle, de procéder à une vérification lors d'un changement de domicile, si celui-ci implique un changement éventuel de la catégorie de chômeur. Il appartient au chômeur de faire une déclaration correcte de sa situation. S'il s'avère ultérieurement que la déclaration ne correspond pas à la réalité, l'ONEm dispose d'un délai de prescription de 3 ans pour revoir avec effet rétroactif le droit aux allocations de chômage.

C'est en réalité sur base de la correspondance et des documents produits dans le cadre de l'instruction (administrative) de la première décision que l'ONEm a été interpellé sur la situation familiale et la résidence de madame M. L'ONEm s'est basé à cet égard d'une part sur un courrier de madame M. du 9 mars 2015 (pièce 14 du premier dossier administratif - réponse écrite à la convocation de l'ONEm) dans laquelle elle écrivait « en novembre 2013¹ j'ai quitté mon domicile pour venir vivre chez mes parents » et d'autre part sur une attestation des parents du 1^{er} février 2014 (pièce 26 du premier dossier administratif) dans laquelle ceux-ci déclarent « héberger, à titre gracieux notre fille M. et ce depuis le 1^{er} juillet 2013 ». Le logement est situé au rez-de-chaussée du
»

Ces deux déclarations contenaient une indication sérieuse selon laquelle madame M. était allée vivre chez ses parents.

C'est donc, sans renverser la charge de la preuve et sans méconnaître les principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime, que le premier juge a considéré qu'il appartenait à madame M. d'établir sa situation de personne isolée.

13.

Bien sûr il ne s'agissait que des indications et non pas d'une preuve absolue. Madame M. pouvait et peut établir que l'ONEm a donné à ses déclarations une portée que celles-ci ne contenaient pas et que, en réalité il n'y a jamais eu cohabitation avec ses parents.

¹ Cette date doit sans doute constituer une erreur parce qu'en réalité madame M. avait déjà déménagé au courant du mois de juillet 2013, ainsi qu'elle l'avait signalé à son organisme de paiement et comme elle l'a confirmé dans des courriers ultérieurs.



C'est ce que madame M a tenté d'établir en invoquant qu'en réalité elle n'habitait pas chez ses parents qui avaient effectivement un appartement au 3^e étage où ils habitaient, mais également un 2^e appartement, acheté en 2011 au rez-de-chaussée qu'ils avaient mis à la disposition (gratuite) de leurs fille. Malheureusement madame M s'est limitée à établir que ses parents avaient la propriété de 2 appartements mais sans qu'un quelconque élément objectif permette de vérifier si madame M, qui dans un autre courrier a déclaré qu'elle déménageait pour limiter ses frais, a occupé effectivement cet appartement distinct ou si elle s'est réinstallée chez ses parents dans l'appartement au 3^e étage (composants 3 chambres à coucher) où elle habitait avant de prendre un logement séparé.

À cet égard la cour se pose déjà la question de savoir si l'appartement situé au rez-de-chaussée était libre au moment où madame M a déménagé. Ses parents ont acheté cet appartement le 18 juillet 2011, c'est-à-dire au moment où leur fille déménageait pour Bruxelles. Si les parents ont acheté cet appartement ce n'était donc pas pour héberger le cas échéant leur fille, mais comme investissement. La première preuve que madame M aurait pu apporter, avec l'aide de ses parents, était que cet appartement était effectivement disponible au moment où elle a déménagé. En plus madame M aurait, en produisant ses extraits bancaires ou des preuves d'achat de certains biens, pu établir qu'elle avait un ménage séparé. Pour un motif que la cour ne s'explique pas elle a refusé, tant dans le cadre de la procédure administrative que devant le premier juge, de produire ses extraits bancaires ce qui ne devait poser aucun problème. En 2015 elle pouvait facilement et sans frais importants, demander à la banque de délivrer une copie des extraits bancaires, si elle ne les avait pas gardés. Ici aussi madame M aurait pu produire des témoignages des habitants des autres logements dans le même immeuble, qu'elle et ses parents devaient connaître, qui confirmaient qu'elle occupait bien l'appartement au rez-de-chaussée.

Au lieu d'apporter des preuves concrètes et faciles à produire, madame M se retranche à nouveau derrière une argumentation juridique non pertinente en l'espèce.

C'est donc à juste titre que le premier juge a considéré que madame M ne produisait pas la preuve de sa situation de travailleur isolé et c'est à bon droit que l'ONEm, par la décision litigieuse, a requalifié le statut de madame M en celle d'un chômeur cohabitant, avec ce que cela implique au niveau de l'indemnisation.

Le premier jugement doit par conséquent également être confirmé sur ce point.



PAR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant contradictoirement (74752 du Code judiciaire).

Entendu Monsieur le substitut général H. Funck en son avis oral conforme, auquel l'appelante a répliqué,

Vu la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire, notamment l'article 24.

Déclare l'appel recevable, mais non fondé et confirme le jugement dont appel dans toutes ces dispositions.

Condamne, conformément à l'article 1017 al. 2 du Code judiciaire, l'ONEm aux dépens, évalués dans le chef de madame N jusqu'à présent à € 0

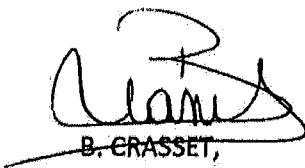
Ainsi arrêté par :

F. KENIS, conseiller,

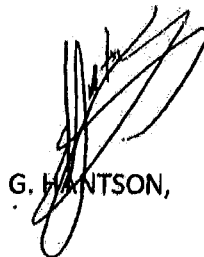
P. THONON, conseiller social au titre d'employeur,

G. HANTSON, conseiller social au titre d'employé,

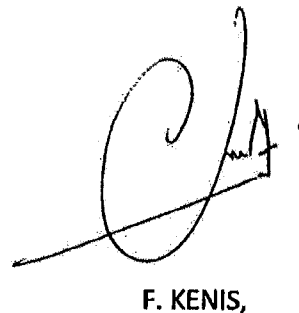
Assistés de B. CRASSET, greffier



B. CRASSET,



G. HANTSON,

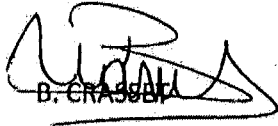


F. KENIS,



Monsieur P. THONON, conseiller social employeur, qui était présent lors des débats et qui a participé au délibéré de la cause est dans l'impossibilité de signer.

Conformément à l'article 785 du Code judiciaire, l'arrêt est signé par Monsieur F. KENIS, Conseiller et Monsieur G. HANTSON, Conseiller social au titre d'employé.



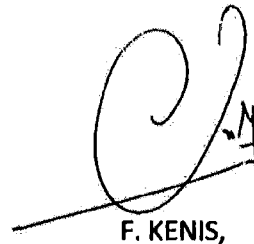
B. CRASSET

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la 8ème Chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le 26 avril 2018, où étaient présents :

F. KENIS, conseiller,
B. CRASSET, greffier



B. CRASSET,



F. KENIS,

